



You have downloaded a document from  
**RE-BUŚ**  
repository of the University of Silesia in Katowice

**Title:** Rejestracja osoby bezrobotnej w urzędzie pracy w dobie lockdown'u

**Author:** Michał Rzepka

**Citation style:** Rzepka Michał. (2021). Rejestracja osoby bezrobotnej w urzędzie pracy w dobie lockdown'u. W: K. Łukomiak (red.), "Lockdown - prawo i społeczeństwo" (s. 329 - 343). Łódź: Wydawnictwo Naukowe ArchaeGraph



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

## REJESTRACJA OSOBY BEZROBOTNEJ W URZĘDZIE PRACY W DOBIE LOCKDOWN'U

### WSTĘP

Pandemia koronawirusa SARS-CoV-2 negatywnie wpłynęła na polski rynek pracy, czego efektem był m.in. wzrost stopy bezrobocia rejestrowanego z 5,4% w marcu 2020 r. do 6,2% na koniec grudnia 2020 r. (GUS 2021, s.1). Nałożyło to na administrację publiczną, obowiązek udzielenia niezbędnej pomocy osobom, które utraciły pracę i objęcia ich zabezpieczeniem społecznym, co wiąże się z koniecznością uprzedniego nabycia statusu bezrobotnego. Jednocześnie, podmiotom administracji przyszło funkcjonować w ramach tzw. lockdown'u, który z języka angielskiego oznacza sytuację nadzwyczajną, w której ludzie nie mogą swobodnie wchodzić, wychodzić ani poruszać się po budynku lub danym obszarze z powodu niebezpieczeństwa<sup>1</sup>. Jedynym sposobem, a jednocześnie ustawową przesłanką stanowiącą warunek *sine qua non* nabycia ww. statusu jest dokonanie rejestracji we właściwym powiatowym urzędzie pracy. W kontekście powyższego istotna jest zatem problematyka sposobów dokonania owej rejestracji w okresie ograniczeń związanych z pandemią i problemów z tym związanych. Podkreślić należy, że rejestracja ma nie tylko walor formalnego warunku, ale dostarcza również podstawowych informacji o właściwościach i oczekiwaniach osób rejestrujących się, stanowi źródło statystyk, umożliwiających racjonalne zaplanowanie działań podejmowanych wobec zarejestrowanych, a przede wszystkim uprawnia do korzystania z pomocy

---

<sup>1</sup> <https://dictionary.cambridge.org/pl/dictionary/english/lockdown> [dostęp na dzień 16 luty 2021 r.].

świadczonej w urzędach pracy (Góral 2016, s. 303) . Dlatego też w dobie lockdown'u, tak ważne jest jej udostępnienie każdemu zainteresowanemu, z zastrzeżeniem spełniania pozostałych, ustawowych przesłanek uzyskania statusu osoby bezrobotnej.

Celem artykułu jest normatywna analiza charakteru prawnego rejestracji w urzędzie pracy oraz jej możliwych trybów (w tym tzw. „rejestracji telefonicznej”, uregulowanej specjalnie na wypadek utrudnień w funkcjonowaniu urzędów pracy), których skutkiem jest uzyskanie statusu osoby bezrobotnej. Przeprowadzone badania pozwolą na określenie ewentualnych ograniczeń w dostępności do rejestracji, w szczególności w okresie lockdown'u.

## REJESTRACJA OSOBY BEZROBOTNEJ W POWIATOWYM URZĘDZIE PRACY

Rejestracja osób bezrobotnych odbywa się na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2021, poz. 1100 ze zm.) – zwana dalej ustawą o promocji oraz rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 kwietnia 2020 r. w sprawie rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy (Dz. U., Poz. 667) – zwanego dalej rozporządzeniem dot. rejestracji.

Czynności rejestracyjne dokonywane są w powiatowych urzędach pracy. Ich właściwość określana jest poprzez miejsce zameldowania stałego lub czasowego klienta, a jeśli nie posiada on zameldowania, to według siedziby urzędu, na którego obszarze działania przebywa. Powyższe jednoznacznie determinuje pierwszeństwo meldunku przed faktycznym przebywaniem, choć jak stwierdzono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zameldowanie jest jedynie rejestracją miejsca pobytu<sup>2</sup>. Określenie „lub” w zakresie miejsca zameldowania wskazuje natomiast na możliwość dokonania wyboru właściwego urzędu pracy. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny: „Miejsce zameldowania jest jasnym kryterium wpływającym zarówno na status bezrobotnego, jak i istotę działań, dla których powołane są urzędy pracy. [...] Kryterium to pozwala na właściwe zaplanowanie zadań i środków oraz kontrolę działań podejmowanych przez zarejestrowanych, zapewnienie odpowiedniej ilości środków finansowych i innych instrumentów pranych.”<sup>3</sup>. Ustawowa zasada, o której mowa wyżej, umożliwia dokonanie rejestracji

---

<sup>2</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 marca 2005 r., II SA/Wa 2502/04, Lex nr 164755.

<sup>3</sup> Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2016 r., I OSK 1191/15, Lex nr 2106406.

tylko w jednym urzędzie. W celu zapobieżenia próbom obejścia owej reguły, prawodawca nałożył na podmiot rejestrujący obowiązek weryfikacji w rejestrze centralnym prowadzonym przez ministra właściwego ds. pracy, czy rejestrująca się osoba nie została już zarejestrowana (a tym samym nie nabyła statusu bezrobotnego) w innym urzędzie pracy. Rejestr ten udostępniany jest w formie elektronicznej i zawiera dane osobowe osób fizycznych przetwarzane w celu realizacji przez publiczne służby zatrudnienia zadań ustawowych, w tym weryfikacji uprawnień i danych, rejestracji i ustalania statusu, zapewnienia pomocy określonej w ustawie o promocji, wydawania decyzji w zakresie statusu i świadczeń, prowadzenia postępowań kontrolnych, realizacji obowiązków sprawozdawczych i obowiązków w zakresie statystyki publicznej oraz określania planów dalszych działań.

Rejestracja w urzędzie pracy jest procesem sformalizowanym. Opiera się o dokumenty przedstawione przez ubiegającego się, niezbędne do ustalenia statusu bezrobotnego i wynikających z niego uprawnień. Słusznie wskazuje się jednak w literaturze przedmiotu, że pracownik rejestrujący nie może pominąć żadnych informacji przekazywanych przez bezrobotnego, w szczególności, gdy zachodzą rozbieżności co do treści oświadczeń i przedłożonych dokumentów (Maciejko 2006, s. 17). Wymagać to będzie przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, opartego o zasady wynikające z przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2021, poz. 735). Zgodnie bowiem z treścią art. 77 § 1 przywołanego aktu prawnego, organ zobowiązany jest zarówno zebrać, jak i rozpatrzeć cały materiał dowodowy. Data zakończenia postępowania nie zmienia przy tym daty dokonania rejestracji, która wynika wprost z przepisów ww. rozporządzenia i zależna jest od wybranego trybu zarejestrowania się, które omówione zostaną w dalszej części artykułu. Zakres informacyjny oraz dokumentacyjny sprecyzowany został w rozporządzeniu dot. rejestracji. Osoba jest zobowiązana przedłożyć do wglądu:

1. dowód osobisty, a jeśli go nie posiada - inny dokument potwierdzający tożsamość;
2. odpowiednio: świadectwa ukończenia szkoły, dyplomy lub inne dokumenty potwierdzające kwalifikacje lub zaświadczenia o ukończeniu szkolenia;
3. świadectwa pracy i inne dokumenty niezbędne do ustalenia jej uprawnień przysługujących na podstawie przepisów ustawy o promocji;
4. dokumenty stwierdzające przeciwwskazania do wykonywania określonych prac, jeżeli takie posiada;

5. dokumenty określające rodzaj i stopień niepełnosprawności - jeżeli jest osobą z orzeczoną niepełnosprawnością.

W niezbędnym zakresie dla ustalenia statusu i uprawnień pracownik urzędu pracy może sporządzać kopie dokumentów, o których mowa w ww. pkt 2-5, przedłożonych w postaci elektronicznej oraz sporządzać kserokopie i wykonać skan tych dokumentów przedłożonych w postaci papierowej. Niezbędność musi być w tym wypadku określana także w oparciu o przepisy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 27 kwietnia 2016 r., w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE L, Nr 119 s. 1 ze zm.). Nie można zatem pominąć chociażby zasady minimalizacji danych, zgodnie z którą dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane<sup>4</sup>. Przykładowo więc, kserokopie dokumentów zawierających zdjęcia (np. dyplomy ukończenia studiów), winny być dokonywane z ich zasłonięciem. Podobnie jak zanonimizowane powinny być informacje widniejące na dokumencie, a niedotyczące bezrobotnego. Nie zmienia to faktu, że nieprzedłożenie dokumentów, wymienionych w pkt 1-3 oraz 5, skutkuje odmową rejestracji. W tym kontekście ważne jest określenie jakich dokumentów nie można uznać za stwierdzające tożsamość. Nierzadko bowiem dochodzi do sytuacji, w których osoba nie posiada dowodu osobistego lub paszportu, a legitymuje się prawem jazdy bądź innym dokumentem ze zdjęciem (np. legitymacje studenckie), stwierdzającym pewne uprawnienia. Ich funkcja w obrocie prawnym jest jednak inna, a w związku z tym nie mogą być traktowane jako potwierdzające tożsamość (Banasik 2018, s. 114). Niewątpliwie ilość dokumentów niezbędnych do rejestracji jest relatywnie duża, co może skutecznie utrudnić samą rejestrację (Łukasiewicz 2016, s. 220). Ponadto, może również negatywnie wpłynąć na działania wobec osoby bezrobotnej. Przykładowo nieprzedstawienie świadectwa pracy może skutkować nieprzyznaniem prawa do zasiłku, a brak dokumentu stwierdzającego uprawnienia będzie wiązał się z ofertami pracy poniżej rzeczywistych kwalifikacji.

Oprócz dokumentów, osoba ubiegająca się o rejestrację musi podać szereg innych danych. Należą do nich:

---

<sup>4</sup> Więcej na temat zasad przetwarzania danych osobowych zob. np. P. Drobek (w:) red. E. Bielałak-Jomaa, red. D. Lubasz, *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 322 i nast.

1. imię (imiona) i nazwisko oraz płeć;
2. obywatelstwo albo obywatelstwa;
3. numer PESEL, a w przypadku jego braku - rodzaj, serię i numer dokumentu potwierdzającego tożsamość;
4. imiona rodziców;
5. data i miejsce urodzenia;
6. nazwisko rodowe;
7. stan cywilny oraz informację o pozostawaniu albo niepozostawaniu małżonka w rejestrze bezrobotnych i poszukujących pracy;
8. liczba dzieci na utrzymaniu, daty ich urodzenia oraz informacje o samotnym wychowywaniu dzieci;
9. adres zameldowania na pobyt stały lub czasowy oraz adres do korespondencji, a także adres poczty elektronicznej lub numer telefonu lub inne dane kontaktowe, jeżeli posiada;
10. wykształcenie;
11. ukończone szkoły;
12. zawody wyuczone, zawody wykonywane, kwalifikacje cząstkowe w rozumieniu przepisów ustawy o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji oraz zawód, w którym osoba ubiegająca się o zarejestrowanie jako bezrobotny chciałaby pracować i ma ku temu odpowiednie kompetencje i kwalifikacje potwierdzone stosownymi dokumentami lub udokumentowaną ciągłość pracy w okresie minimum 6 miesięcy;
13. poziom znajomości języków obcych;
14. posiadane uprawnienia zawodowe;
15. rodzaj i stopień niepełnosprawności, jeżeli dotyczy;
16. okresy zatrudnienia z podaniem nazwy pracodawcy, zajmowanego stanowiska pracy, wymiaru czasu pracy i podstawy wykonywania pracy;
17. okresy wykonywania innej pracy zarobkowej i opłacania składek na ubezpieczenia społeczne z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności;
18. inne okresy zaliczane do okresu uprawniającego do zasiłku dla bezrobotnych, o których mowa w ustawie o promocji;
19. sposoby rozwiązania stosunku albo stosunków pracy (stosunku albo stosunków służbowych) w ostatnich 6 miesiącach przed dniem rejestracji w zakresie koniecznym do ustalenia uprawnień do zasiłku dla bezrobotnych;
20. kierunki szkoleń, którymi jest zainteresowana, oraz ewentualne zainteresowanie podjęciem zatrudnienia w państwach, o których mowa w art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. a-c ustawy o promocji;

21. fakty niezbędne do ustalenia spełniania przesłanek do uzyskania statusu bezrobotnego, określonych w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji;

22. numer rachunku bankowego lub rachunku w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, jeżeli posiada, w celu przekazywania przyznanych świadczeń.

Co do zasady, przekazane dane muszą dodatkowo (pod rygorem odmowy rejestracji) zostać poświadczone przez bezrobotnego poprzez jego podpis, a nadto musi on złożyć pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, oświadczenie o prawdziwości przekazanych danych oraz o zapoznaniu się z warunkami zachowania statusu. Konieczność dokumentacyjno-informacyjna nie ma jednak charakteru bezwzględnego. Starosta może bowiem, mając na uwadze obiektywne okoliczności lub przeszkody uniemożliwiające spełnienie obowiązku, wyrazić zgodę na rejestrację osobie nieposiadającej kompletu dokumentów lub która nie przekazała wymaganych danych. Podkreślenia wymaga jednak, że jest to kompetencja starosty, nie zaś dyrektora urzędu pracy czyli kierownika jednostki, w której dokonywana jest rejestracja (chyba, że starosta wydał ku temu stosowne pełnomocnictwo, ale i wtedy dyrektor nie działa w swoim imieniu). W przypadku ponownej rejestracji lub zmiany danych w trakcie okresu zarejestrowania wymagana jest ich aktualizacja. Jest to o tyle istotne, że jak wskazuje E. Bielak-Jomaa „zastosowanie konkretnego rodzaju pomocy jest warunkowane sytuacją bezrobotnego aktualną w dacie jej zastosowania, a nie rejestracji.” (Bielak-Jomaa 2013, s. 53-54). Nadmienić należy, że ustawodawca nie uregulował żadnych dodatkowych odstępstw od omówionych reguł na czas spowodowany stanem epidemii. Oznacza to, że osoba ubiegająca się o status bezrobotnego w dobie lockdown’u spowodowanego pandemią koronawirusa SARS-CoV-2 musi spełnić te same warunki w zakresie przekazywanych informacji i przedkładanych dokumentów w powiatowym urzędzie pracy, jakby dokonywała rejestracji w tzw. „okresie normalnym”.

Podstawowym trybem dokonania rejestracji we właściwym miejscowo powiatowym urzędzie pracy, w celu uzyskania statusu bezrobotnego, jest osobiste stawiennictwo osoby zainteresowanej. Bez wątplenia sposób ten w okresie lockdown’u doznaje najszerszych ograniczeń co do jego dostępności<sup>5</sup>. Niemniej zaliczyć należy go do możliwych i obowiązujących. W praktyce sprowadza się on do wizyty w urzędzie wraz z kompletem wymaganych

---

<sup>5</sup> Np. Powiatowy Urząd Pracy w Katowicach całkowicie zawiesił bezpośrednią obsługę klientów- <https://katowice.praca.gov.pl/-/13644304-komunikat> [dostęp na dzień 16 luty 2021 r.].



dokumentów, o których mowa wyżej oraz podania pracownikowi w trakcie procesu rejestracji wszystkich informacji mających wpływ na ustalenie statusu i wynikających z niego uprawnień. Za datę zarejestrowania przyjmuje się dzień, w którym osoba zgłosiła się do urzędu i potwierdziła własnoręcznym podpisem przekazane dane i złożyła przywołane wcześniej oświadczenia.

Kolejny tryb można określić jako „pełną rejestrację internetową”. Polega ona na tym, że osoba zainteresowana składa wniosek na elektroniczną skrzynkę podawczą właściwego miejscowo powiatowego urzędu pracy, wykorzystując do tego formularz elektroniczny udostępniony przez ministra właściwego do spraw pracy. Formularz ten obejmuje wskazany powyżej pełen zakres informacyjny. Dodatkowo załącza się ww. dokumenty lub ich skany (jeżeli dokumenty te zostały wydane w postaci papierowej), z wyjątkiem dowodu osobistego oraz innych dokumentów potwierdzających tożsamość. Dla swej skuteczności wniosek musi zostać opatrzony w jeden z trzech sposobów, mianowicie: kwalifikowanym podpisem elektronicznym (wymagającym poniesienia dodatkowych kosztów związanych z wydaniem certyfikatu), podpisem zaufanym lub podpisem osobistym. Co ważne, ostatni ze wskazanych nie jest tożsamy z podpisem własnoręcznym. Podpis osobisty stanowi bowiem zaawansowany podpis elektroniczny, stanowiący funkcję tzw. e-dowodu, tj. dowodu osobistego z warstwą elektroniczną, który funkcjonuje dopiero od 2019 r.<sup>6</sup>. Jako błąd, uznać należy wezwanie wnioskodawcy do uzupełnienia podpisu własnoręcznego na złożonym elektronicznie formularzu. Konieczność zastosowania jednej z wymienionych form podpisu oraz wykonania skanów dokumentów są jednocześnie ograniczeniami dostępności omawianego trybu rejestracji w urzędzie pracy. Ich uzyskanie wymaga bowiem dokonania dodatkowych czynności przed odrębnymi podmiotami/organami administracji publicznej (które również mogą być objęte ograniczeniami w funkcjonowaniu) oraz dostępu do urządzeń informatycznych i internetu, a także umiejętności ich obsługi. Nie zmienia to jednak faktu, że w dobie lockdown’u omówiony tryb rejestracji jest najbezpieczniejszym sposobem nabycia statusu bezrobotnego, z punktu widzenia zagrożenia epidemicznego. Datą dokonania rejestracji jest dzień, w którym osoba wniosła opatrzony jednym z wymienionych podpisów wniosek i załączone do niego dokumenty oraz ww. oświadczenia (pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń).

Swoistą drogą pośrednią między dwoma opisanymi trybami rejestracji jest tzw. „prerejestracja”. Osoba zainteresowana może przed zgłoszeniem się

<sup>6</sup> <https://www.gov.pl/web/e-dowod/podpis-osobisty> [dostęp na dzień 16 luty 2021 r.].



we właściwym powiatowym urzędzie pracy przekazać do tego urzędu wymagane dane, za pośrednictwem formularza elektronicznego udostępnionego w systemie teleinformatycznym. Po ich przekazaniu wyznaczany jest termin stawiennictwa we właściwym miejscowo powiatowym urzędzie pracy, nie dłuższy niż 7 dni roboczych od dnia złożenia formularza, celem dostarczenia wszystkich wymaganych na potrzeby rejestracji dokumentów. Do zarejestrowania dochodzi z dniem stawiennictwa i poświadczeniu własnoręcznym podpisem przekazanych danych i złożeniu oświadczenia o ich zgodności ze stanem faktycznym. Jednakże w sytuacji lockdown'u sposób ten będzie podlegał ograniczeniom proporcjonalnym do ograniczenia funkcjonowania danego powiatowego urzędu pracy w tym okresie. Wymaga ponadto dostępności do sieci internet i umiejętności jego użytkowania.

Odpowiedzią prawodawcy na uproszczenie nabycia statusu bezrobotnego w okresie pandemii związanej z rozprzestrzenianiem się koronawirusa SARS-CoV-2 jest tryb uregulowany w § 13 rozporządzenia dot. rejestracji. Jeżeli w związku z ograniczeniem lub zawieszeniem funkcjonowania powiatowych urzędów pracy z przyczyn odnoszących się do przeciwdziałania COVID-19, osoba w celu dokonania rejestracji przekazuje niezbędne dane, o których mowa wyżej, za pośrednictwem formularza elektronicznego udostępnionego w systemie teleinformatycznym. Podobnie jak w przypadku „pełnej rejestracji internetowej”, do formularza elektronicznego musi załączyć wymagane dokumenty, z wyjątkiem tych potwierdzających tożsamość. W tym trybie nie ma jednak konieczności stawiennictwa w urzędzie pracy, w przeciwieństwie do „prerejestracji”. Pracownik rejestrujący opiera się natomiast na:

1. danych zawartych w przedłożonym formularzu elektronicznym;
2. dokumentach załączonych do formularza elektronicznego;
3. danych zawartych w dostępnych rejestrach;
4. informacji przekazanych w rozmowie telefonicznej z pracownikiem przez osobę ubiegającą się o zarejestrowanie jako bezrobotny.

Rejestracja w powiatowym urzędzie pracy w omawianym trybie następuje z dniem przeprowadzenia rozmowy telefonicznej osoby zainteresowanej z pracownikiem rejestrującym. W omawianym trybie rejestracji nie ma konieczności składania podpisu ani oświadczeń o prawdziwości danych i dokumentów. W przedstawionym sposobie zwrócić należy uwagę na kilka aspektów problemowych. Po pierwsze bezrobotny musi posiadać dostęp do internetu i urządzeń informatycznych (aby wypełnić formularz i dołączyć do niego niezbędne dokumenty, co dodatkowo wymaga niezbędnych umiejętności praktycznych)

oraz korzystać z telefonu. Po drugie, pracodawca nie określił, która ze stron winna być inicjatorem kontaktu telefonicznego oraz w jakim czasie ma się odbyć owa rozmowa. Wobec braku szczegółowych uregulowań przyjąć należy, że dokonanie rejestracji jest dopuszczalne zarówno, gdy podmiotem kontaktującym się będzie wnioskodawca, jak i urzędnik. W praktyce jednak, to urzędnik powinien zainicjować kontakt. Wynika to z faktu, że dopiero po zapoznaniu się z przesłanymi wcześniej przez bezrobotnego danymi, możliwa jest rzetelna ich weryfikacja i ustalenie podstaw do przyznania wnioskowanego statusu. W przeciwnym wypadku może dojść do błędów wynikających z pospiesznej analizy dokonywanej w czasie rzeczywistym. Stwierdzić przy tym trzeba, że próba nawiązania kontaktu telefonicznego powinna mieć miejsce niezwłocznie po analizie danych. Jeżeli natomiast bezrobotny nie podał numeru telefonu, wówczas musi on zostać wezwany do jego podania lub do kontaktu z urzędnikiem, który będzie dokonywał rejestracji. Wydaje się również, że dla celów dowodowych, przebieg rozmowy telefonicznej i jej ustalenia winny być udokumentowane w aktach sprawy. Po trzecie, tryb ten znajdzie zastosowanie tylko i wyłącznie w przypadku zawieszenia lub ograniczenia funkcjonowania konkretnego urzędu pracy z powodu przeciwdziałania COVID-19. Każdy inny powód nie będzie upoważniał do dokonania tzw. „rejestracji telefonicznej”. Podkreślić również przyjdzie, że nie chodzi tu tylko o zakłócenie działalności w komórce organizacyjnej zajmującej się rejestracją. Wykładnia literalna ww. przepisu pozwala uznać, że także ograniczenie w funkcjonowaniu innej komórki, np. pośrednictwa pracy, nie będzie stało w sprzeczności z możliwością dokonania rejestracji w omawianym trybie, nawet jeżeli komórka organizacyjna ds. ewidencyjnych funkcjonuje bez problemów, co należy ocenić negatywnie. Po trzecie zaś, dopuszczenie nabycia statusu bezrobotnego w drodze rozmowy telefonicznej bez konieczności składania oświadczeń o autentyczności danych, może prowadzić do nadużyć w uprawnieniach wynikających z owego statusu. Przykładowo, ewentualne zatajenie pewnych informacji lub podanie nieprawdziwych danych skutkować będzie przyznaniem nieprzystającego zasiłku dla bezrobotnych.

Analizując tryby rejestracji należy zwrócić uwagę na cyfrową dostępność obywateli. Warto bowiem nadmienić, że np. profil zaufany (umożliwiający używanie podpisu zaufanego) ma założone ponad 8 milionów osób (GOV. pl 2021), jednakże według statystyk GUS, wśród osób w wieku 16-74 lata z internetu w 2020 roku korzystało ponad 24 miliony osób (na ponad 29 milionów ogółem), a z tego jedynie ponad 12 milionów formę online wykorzystowało w związku z usługami administracji publicznej (GUS 2020).

Przedstawione sposoby rejestracji w powiatowym urzędzie pracy stanowią katalog zamknięty, a wybór konkretnego zawsze zależy od woli i możliwości klienta. Nie ma przy tym prawnej sposobności uzyskania statusu bezrobotnego w inny sposób. Niezależnie jednak od wybranego trybu, dzień dokonania rejestracji będzie datą właściwą dla ustalenia statusu osoby bezrobotnej<sup>7</sup>.

## REJESTR OSÓB BEZROBOTNYCH

Powiatowe urzędy pracy nie tylko dokonują rejestracji osób zainteresowanych uzyskaniem statusem bezrobotnego, ale także prowadzą ich ewidencję (rejestr). Stanowi ona bazę danych o bezrobotnych i zasadniczo składa się z dwóch kategorii informacji, tzn. uzyskanych w trakcie rejestracji oraz w trakcie posiadania statusu. Pierwsza z nich została precyzyjnie określona w rozporządzeniu dot. rejestracji i opisana powyżej. Sytuacja kształtuje się odmiennie w drugim przypadku. Prawodawca wskazał bowiem jedynie przykładowy katalog, do którego zaliczył dane dotyczące proponowanych i udzielanych form pomocy określonych w ustawie o promocji, pozbawienia posiadanego statusu oraz jego przyczyn. Wylczenie to sugeruje, że w tej kategorii mieszczą się informacje wynikające z działań podejmowanych w powiatowym urzędzie pracy wobec bezrobotnego, odnoszących się do jego kwestii aktywizacyjnych. Zwrot „kwestie aktywizacyjne” należy przy tym interpretować szeroko. Oznacza to, że w jego zakres będą wchodziły także dane dotyczące chociażby prawnych form działania. Skoro zatem pozbawienie statusu następuje w formie decyzji administracyjnej, to ewidencja może zawierać również informacje w zakresie prowadzonego postępowania zmierzającego do wydania takiego aktu prawnego.

Co do zasady rejestr osób bezrobotnych prowadzony jest w sposób elektroniczny. *De lege lata* dopuszczone jest jednak utrwalanie wybranych danych w postaci papierowej. Przykładowo mogą to być składane oświadczenia, ale także wydane akty administracyjne (decyzje, zaświadczenia), wysłane wezwania do obowiązkowego stawiennictwa czy też wystawione skierowania do pracodawcy.

Osobę bezrobotną wyłącza się z rejestru w przypadku utraty przez nią statusu bezrobotnego. Wyłączenie, o którym mowa wyżej, analogicznie jak dokonanie rejestracji, ma charakter czynności materialno-technicznej. Tym samym nie wymaga wydania odrębnej decyzji.

---

<sup>7</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 maja 2018 r., II SA/Lu 1221/17, Lex nr 2507693.

Nie ulega wątpliwości, że zakres informacji oraz dokumentów przekazywanych w trakcie procesu rejestracyjnego oraz uzyskanych w okresie posiadania statusu bezrobotnego jest bardzo szeroki i stanowi obszerny katalog danych o osobie bezrobotnej. Stąd też od organu rejestrującego wymagane jest szczególna staranność o jego należyte zabezpieczenie. Minimalny zakres zabezpieczeń określony został w art. 33 ust. 5a w zw. z art. 4 ust. 5d ustawy o promocji. Obejmuje on dopuszczenie do przetwarzania danych osobowych wyłącznie osób posiadających pisemne upoważnienie wydane przez administratora danych oraz pisemne zobowiązanie osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych do zachowania ich w poufności. Wyliczenie to nie jest enumeratywne, a tym samym nie tylko dopuszczalne, ale wręcz pożądane jest określenie dodatkowych sposobów ochrony.

## CHARAKTER PRAWNY REJESTRACJI W POWIATOWYM URZĘDZIE PRACY ORAZ NABYCIA STATUSU OSOBY BEZROBOTNEJ

Rejestracja w powiatowym urzędzie pracy nie jest obciążona obowiązkiem, czy też przymusem państwowym. Ma ona więc charakter ściśle dobrowolny co oznacza, że osoba sama jednoznacznie musi wyrazić wolę uzyskania statusu bezrobotnego poprzez zarejestrowanie<sup>8</sup>. Jednakże z chwilą jej dokonania osoba przyjmuje na siebie liczne obowiązki wynikające z przyznanego statusu bezrobotnego<sup>9</sup>. Podkreślić przy tym należy nierównoznaczność normatywną między nabyciem statusu bezrobotnego a rejestracją w powiatowym urzędzie pracy. Przede wszystkim, status osoby bezrobotnej jest w pełni zdefiniowaną instytucją prawną, określoną w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji. Trzeba więc dokonać wyraźnego rozróżnienia między bezrobotnym w sensie faktycznym, a bezrobotnym w sensie prawnym, tj. formalnie uzyskującym status bezrobotnego, uprawniający do uzyskania pomocy w urzędzie pracy na podstawie przywołanego aktu prawnego<sup>10</sup>. Status nadawany jest na mocy decyzji administracyjnej, co wynika *expressis verbis* z art. 9 ust. 1 pkt 14 lit. a ustawy o promocji, przez właściwego miejscowo starostę (czyli organ administracji publicznej będący jednocześnie organem zatrudnienia<sup>11</sup>), który może

<sup>8</sup> Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2017 r., I OSK 2058/16, Lex nr 2494335.

<sup>9</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 grudnia 2016 r., IV SA/GI 405/16, Lex nr 2199749.

<sup>10</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 22 sierpnia 2017 r., II SA/Rz 480/17, Lex nr 2371419.

<sup>11</sup> Zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 pkt 17 i 36 ustawy o promocji, do organów zatrudnienia zalicza się ministra właściwego do spraw pracy oraz wojewodów, marszałków województw, starostów i prezydentów miast na prawach powiatu.

w tym zakresie udzielić stosownego upoważnienia do działania w swoim imieniu dla dyrektora urzędu pracy lub jego pracowników. Natomiast dokonanie rejestracji stanowi jeden z elementów składowych statusu osoby bezrobotnej na gruncie ustawy o promocji. Co więcej w literaturze podkreśla się oczywistość tego elementu, jako części definicji normatywnej bezrobotnego (Staszewska 2012, s. 105). Bez niego nie można nabyć statusu, bowiem nie spełni się ku temu jednej z ustawowych przesłanek. Tym samym akt administracyjny, o którym mowa wyżej, wydawany jest dopiero po dokonaniu rejestracji. Stwierdzić zatem należy, iż uzyskanie statusu bezrobotnego jest następstwem zarejestrowania w powiatowym urzędzie pracy, kierowanym przez dyrektora, będącego organem administrującym, nieposiadającym kompetencji do wydawania decyzji we własnym imieniu<sup>12</sup>. Włączenie do ewidencji prowadzonej przez powiatowy urząd pracy ma więc charakter czynności materialno-technicznej, jednakże o walorze konstytutywności, gdyż dopiero od tej chwili osoba może być uznawana za bezrobotną, na co zwrócono uwagę w orzecznictwie sądów administracyjnych<sup>13</sup>. Istnieje zatem klarowne zróżnicowanie między czynnością zarejestrowania a aktem przyznania statusu. Wskazana odrębność ma swoją istotność na gruncie doktryny administracyjnoprawnej, lecz w praktyce funkcjonowania Służb Zatrudnienia ma ono znacznie mniejsze znaczenie, bowiem z punktu widzenia ww. definicji zarówno rejestracja, jak i posiadanie statusu osoby bezrobotnej muszą istnieć łącznie, niezależnie od ich charakteru prawnego.

## ZAKOŃCZENIE

Rejestracja bezrobotnego w powiatowym urzędzie pracy jest formalnym procesem, warunkującym możliwość nabycia statusu osoby bezrobotnej. Innymi słowy, jest on skorelowany z czynnością materialno-techniczną w postaci rejestracji. Mimo kilku ewentualnych trybów jej dokonania, kwestia dostępności dla wszystkich zainteresowanych nie jest oczywista, w szczególności w okresie lockdown'u spowodowanego pandemią koronawirusa SARS-CoV-2. Związane jest to przede wszystkim z zakłóceniem normalnego funkcjonowania podmiotów administracji publicznej odpowiedzialnych za analizowany proces. To z kolei powoduje, że dostępność najprostszego sposobu rejestracji,

---

<sup>12</sup> Szerzej w temacie organów administrujących zob. np. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 188 i nast.

<sup>13</sup> Np wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 marca 2019 r., III SA/Gd 15/19, Lex nr 2645399 lub wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 22 sierpnia 2017 r., II SA/Rz 480/17, Lex nr 2371419.

tj. poprzez osobiste stawiennictwo w urzędzie pracy, jest znacznie ograniczona, a niekiedy wręcz niemożliwa. Co prawda, prawodawca dopuścił także formy związane z dostępem online, ale i one charakteryzują się ograniczonością. Z przyczyny, o której mowa wyżej, niemożliwa może być tzw. „prerejestracja”, bowiem dla swej skuteczności wymaga wizyty w siedzibie urzędu. Dla „pełnej rejestracji internetowej” niezbędne jest posiadanie kwalifikowanego podpisu elektronicznego, podpisu zaufanego lub podpisu osobistego, a także urządzeń umożliwiających wypełnienie formularza i dołączenie skanów niezbędnych dokumentów. Narzędzia te (z wyjątkiem podpisów) są także wymagane w przypadku „rejestracji telefonicznej”, która dodatkowo budzi opisane wyżej wątpliwości o charakterze legislacyjnym i interpretacyjnym. Przedstawione w treści artykułu statystyki dostępności cyfrowej obywateli wskazują, że dostęp online nie jest powszechnie stosowany i nie obejmuje całości społeczeństwa, co w naturalny sposób wpływa m.in. na ograniczenia w sferze uzyskania statusu bezrobotnego. Warto przywołać przykład chociażby osób bezdomnych, w przypadku których dostęp cyfrowy oraz posiadanie niezbędnych urządzeń informatycznych w zasadzie nie istnieją. Opisane trudności w zarejestrowaniu się w urzędzie pracy mają więc charakter wieloźródłowy. Wynikają one nie tylko z dostępności w funkcjonowaniu tychże urzędów w okresie lockdown’u, ale także posiadania odpowiedniego sprzętu informatycznego i umiejętności jego obsługi. Wymaga również od osób zainteresowanych dobrego rozeznania i udokumentowania w zakresie swoich uprawnień i kwalifikacji. To z kolei implikuje też trudności po stronie urzędnika, na którym ciąży obowiązek rzetelnej weryfikacji przekazanych danych (Rutkowski 2019, s. 107). Można zatem stwierdzić, że w teorii obowiązujące przepisy umożliwiają zarejestrowanie w urzędzie pracy i nabycie statusu bezrobotnego w okresie lockdown’u, jednakże przedstawione ograniczenia natury praktycznej w rzeczywistości mogą negatywnie wpłynąć na dostępność rejestracji dla wszystkich zainteresowanych.

## BIBLIOGRAFIA

### **Monografia**

- Staszewska E. 2012 Środki prawne przeciwdziałania bezrobociu, Warszawa.
- Zimmermann J. 2016 Prawo administracyjne, Warszawa.

### **Monografia wieloautorska**

Bielak-Jomaa E. 2013 Zasady przetwarzania danych osobowych bezrobotnych, [w:] Bezrobocie i polityka zatrudnienia, red. Z. Góral et. al., Warszawa.

Drobek P. 2018 Komentarz do art. 5 [w:] RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz, red. P. Drobek, red. E. Bielik-Jomaa, red. D. Lubasz, Warszawa.

Góral Z. 2016 Komentarz do artykułu 33, [w:] Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. *Komentarz*, red. Z. Góral et. al., Warszawa.

### **Czasopismo**

Banasik K. 2018 Dokumenty stwierdzające tożsamość, „Prokuratura i prawo”, Nr 6.

Łukasiewicz A. 2016 Profilowanie bezrobotnych – problemy i wyzwania, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno – Społecznego Studia i Prace”, Nr 1/25.

Maciejko W. 2006 Z orzecznictwa sądowego w sprawach bezrobocia, „Służba Pracownicza”, Nr 7.

Rutkowski M. 2019 System internetowej rejestracji osób pozostających bez zatrudnienia jako element nieskutecznej polityki zatrudnienia, „Progress. Journal of young researchers”, Nr 5.

### **Akty prawne**

Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 kwietnia 2020 r. w sprawie rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy, Dz. U., poz. 667.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 27 kwietnia 2016 r., w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz. U. UE L, Nr 119 s. 1 ze zm.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 1409 ze zm.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.

### **Orzeczenia**



Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 marca 2019 r., III SA/Gd 15/19, Lex nr 2645399

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 maja 2018 r., II SA/Lu 1221/17, Lex nr 2507693.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 22 sierpnia 2017 r., II SA/Rz 480/17, Lex nr 2371419.

Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2017 r., I OSK 2058/16, Lex nr 2494335.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 grudnia 2016 r., IV SA/Gl 405/16, Lex nr 2199749.

Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2016 r., I OSK 1191/15, Lex nr 2106406.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 marca 2005 r., II SA/Wa 2502/04, Lex nr 164755.

### **Raporty**

GOV.pl 2021 E-usługowe podsumowanie 2020 r., <https://www.gov.pl/web/cyfrizacja/e-uslugowe-podsumowanie-2020-r> [dostęp: 16 .02.2021].

GUS 2021 Stopa bezrobocia rejestrowanego w latach 1990-2020, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-rejestrowanego-w-latach-1990-2020,4,1.html?pdf=1> [dostęp: 16 .02.2021].

GUS 2020 Wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w gospodarstwach domowych w 2020 roku – część 2, Tabela 5(A) oraz Tabela 9 (A), <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/wykorzystanie-technologii-informacyjno-komunikacyjnych-w-jednostkach-administracji-publicznej-przedsiębiorstwach-i-gospodarstwach-domowych-w-2020-roku,3,19.html> [dostęp: 16 .02.2021].

### **Źródła internetowe**

<https://dictionary.cambridge.org/pl/dictionary/english/lockdown> [dostęp: 16 .02.2021].

<https://www.gov.pl/web/e-dowod/podpis-osobisty> [dostęp: 16 .02.2021].

<https://katowice.praca.gov.pl/-/13644304-komunikat> [dostęp: 16 .02.2021].